

Congreso Internacional de **Investigación y Pedagogía**

nuevos ESCENARIOS
SUJETOS
ESCUELAS **nuevas**



11-15
OCTUBRE
2021

Freire y la Educación Contemporánea





Políticas de formación docente en Colombia, 1976-2020¹

Autor:

Jiménez Becerra, Absalón

Universidad Distrital Francisco José de Caldas- DIE

Correo electrónico: abjimenezb@udistrital.edu.co

Eje temático: Educación Superior: políticas y perspectivas contemporáneas.

Resumen: Las políticas de formación docente representan un escenario de tensión y lucha entre el Estado colombiano, las Escuelas Normales y las Facultades de Educación en el que está en juego un interés burocrático, modernizante y de desmonte de estas instituciones, acompañadas de iniciativas de ajuste, complemento y direccionamiento por parte del sector de profesores y del magisterio como gremio. Las instituciones formadoras de docentes se han visto abocadas a través de sus asociaciones y grupos de intelectuales de participar de manera constante en dicho escenario, con el objetivo de establecer los principios orientadores que definen al docente como un profesional inacabado y en permanente formación, como también el peso transversal que tiene la pedagogía y la práctica pedagógica en su proceso formativo. Es nuestro interés realizar un recuento de las políticas educativas,

¹La presente ponencia es un producto derivado del proyecto: "Pedagogía y política de formación docente en Colombia", financiado por el Centro de Investigación y Desarrollo Científico (CIDC) de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá, entre 2019 y 2020. Código del Proyecto: 4-601-585-19.



analizando a la par las políticas de formación docente de carácter moderno y que, históricamente, han comprometido al sistema educativo colombiano en el periodo comprendido entre 1976 y 2020. Así mismo, aspiramos a que el presente documento sirva de insumo de análisis y reflexión colectiva en torno a las falencias históricas en el sistema de formación de docentes a nivel nacional, como también visibilizar las verdaderas intenciones del Estado a través del Ministerio de Educación Nacional, en adelante MEN, en su intento de desmontar las políticas de formación de maestros y profesores y, de paso, afectar las escuelas normales y facultades de educación, en el ámbito regional y nacional, buscando su debilitamiento y posible desaparición.

Palabras clave: docente, formación, política educativa, política de formación docente

Introducción

Como observaremos en el siguiente recorrido, las políticas de formación docente se desprenden de las políticas educativas que, por lo general, comprometen al grueso de la población. Cuando hablamos de política educativa como parte de la política pública en el ámbito social, debemos reconocer el papel protagónico del Estado que, visto como actor moderno, se erige —desde la perspectiva Max Weber —, no sólo porque logra monopolizar el uso legítimo de la fuerza y el tributo, sino porque como burocracia legítima establece la política modernizante para la sociedad. En tal sentido, debemos aclarar que la política pública representa al Estado en concreción; evidencia la manera como este monstruo institucional, —frío y calculador—, interviene una situación problemática con intenciones modernizantes².

²Alejo Vargas, Estado y políticas públicas. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1999), 57.



Por lo demás, la idea de las políticas públicas acepta la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes³”.

La política pública representa un escenario de tensión y lucha, que se constituye en América Latina y en Colombia sólo en la segunda mitad del siglo XX, cuando en realidad se comienza a planificar el desarrollo de la sociedad a través de la intervención estatal. En la política pública moderna intervienen no sólo el Estado, sino una contraparte de *la sociedad civil*, lo que evidencia en su esencia un carácter participativo en el diagnóstico del problema, análisis y discusión de la política para llegar a su definición e implementación.

Por otra parte, en Colombia, cuando se trata de abordar cualquier problemática de la sociedad, por lo general, existen dos quejas reiterativas frente a la acción del Estado: la ausencia de políticas públicas y la ineficacia de las leyes existentes. La verdad es que,

cuando se hace necesario tomar una decisión, es común emitir toda suerte de *leyes, decretos y actos administrativos*, como si de ello dependiera el buen funcionamiento del Estado y por ende la superación de la situación que se intenta enfrentar. Lo grave es que pasado el detonante que ha traído de vuelta el problema, este se apacigua para al cabo de un tiempo volver con nuevas aristas, fortaleciendo la insatisfacción social frente a un Estado que en todos sus niveles se ha

³Wayne Parson. Políticas públicas: una introducción a las teorías y la práctica del análisis de políticas públicas. (México: Flacso, 2007), 23.

desgastado por intentar algún tipo de solución.⁴

Como veremos enseguida —en el ámbito educativo—, una vez el Estado colombiano se compromete, en términos estructurales, con la política educativa al nacionalizar la escuela primaria mediante la Ley 111 de 1960, y luego, con la nacionalización de la escuela secundaria, mediante la Ley 43 de 1975, reconociendo su responsabilidad en lo que respecta a su financiación —la cual, históricamente, había sido descargada a los entes territoriales, como departamentos, comisarías, intendencias y municipios, la gran mayoría pobres y sin el suficiente presupuesto para garantizar su funcionamiento—, se inicia el proceso de modernización del sistema educativo, lo cual comprometió, de manera implícita, *el reconocimiento del docente como un funcionario que, haciendo parte del Estado*, debía cualificar y capacitar.

Metodología

En términos metodológicos en el marco de la presente la investigación, - *Pedagogía y políticas de formación docente en Colombia*-, debemos aclarar que se optó por el método de investigación en historia. En este el investigador realiza un esfuerzo, ya sea inquietante, de problematización o de trabajo previo, antes de llegar a cualquier tipo de archivo o escenario en el que se encuentran sus fuentes o conjunto de datos a inspeccionar. De tal modo, el historiador mediante una pequeña pregunta inicial desarrolla un *diálogo* o disertación con lo que posteriormente se constituye en su archivo, que en este caso fueron las principales disposiciones de política de formación docente

⁴ Jaime Torres Melo y Jairo Santander. Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. (Bogotá: Ediciones IEMP, 2013), 11.

en Colombia expresada en leyes y decretos en el periodo comprendido entre 1976 y 2020. La habilidad del investigador en historia consiste en mantener este *diálogo* en un ambiente de equilibrio entre lo que es, *su apuesta investigativa y las fuentes*⁵.

De tal manera, cuando se afrontó el problema de reconstruir la política de formación docente en Colombia se reconoció lo inhóspito del tema a nivel nacional y el carácter provisional que puede tener el presente recuento de las políticas de formación docente y su relación implícita con las políticas educativas del periodo. Nuestra hipótesis de trabajo es evidenciar el interés del MEN, de desmontar y desprofesionalizar inicialmente las Escuelas Normales, desde 1978; como también las Facultades de Educación desde el año 2003, por medio de una serie de disposiciones emanadas desde el gobierno central y que se problematizan en el presente recorrido. Frente a estas disposiciones de desprofesionalización docente nuestras instituciones han buscado mantener una actitud aguerrida en términos de política de formación docente respondiendo no sólo con la *Acreditación Institucional de Alta Calidad* de los programas de Licenciatura, sino con la consolidación de maestrías y doctorados en educación con un énfasis en investigación. La política de formación docente es un campo de tensión y lucha en el que nuestras instituciones, -Escuelas Normales y Facultades de Educación- no han sido ajenas y más bien han jugado un papel protagónico.

⁵ Absalón Jiménez. "Algunos elementos para la investigación en historia". En: Absalón Jiménez y Alfonso Torres. La práctica investigativa en Ciencias Sociales (Bogotá: UPN, 2004) 138.



1. Las políticas educativas y de formación docente de los años setenta del siglo XX

Sin duda, la nacionalización de la escuela primaria, mediante la Ley 111 de 1964, y luego, la nacionalización de la escuela secundaria, a través de la Ley 43 de 1975, establecerían las bases estructurales para pensar la modernización de la educación colombiana. Es decir, los asientos para pensar en un sistema educativo de carácter público, que terminó comprometiendo al grueso de la población y universalizando el derecho a la educación que se dio sólo en los años setenta del siglo XX. De tal manera:

Los progresos en el número de alumnos matriculados se dieron tanto en primaria como en secundaria. Durante este período los alumnos matriculados en primaria aumentaron de 808.494 en 1950 a 4.223.959 en 1976 y en secundaria aumentaron de 77.311 a 1.418.091 en el mismo período. El aumento en el número de alumnos matriculados en primaria se dio proporcionalmente tanto en los establecimientos públicos como en los privados, de tal forma que a la oferta de cupos de los establecimientos oficiales se mantuvo en niveles cercanos al 85% de la matrícula total durante todo el período. En secundaria, por el contrario, la matrícula en establecimientos públicos aumentó más que proporcionalmente y pasó de ofrecer el 42% de la matrícula total en 1950 al 53% en 1976. Esto último responde tanto a una política activa de los gobiernos de la época al multiplicar los establecimientos públicos de educación secundaria como a la intensificación del uso de la doble jornada en los establecimientos oficiales⁶.

⁶Ramírez, M. T. & Téllez, J. P, (2006). "La educación primaria y secundaria en Colombia". (Bogotá: Documento del Banco de la República).

Para este período —de acuerdo a las pesquisas de Alberto Martínez Boom—, la expansión de escuela pública en América Latina, responde a la ignorancia como uno de los rasgos esenciales y grandes problemas de la región. Así, la solución radicada en la expansión de la escuela, se explicaría así:

Desde comienzos de los años sesenta hasta mediados de los ochenta la escuela no paró de crecer, incluyendo nuevos grupos de población que ingresaron en el esfuerzo de visibilidad de la escolarización: párvulos, niños, adolescentes, adultos, campesinos, indígenas, personas con necesidades especiales, etc. Junto a ello se configuró todo un nuevo diccionario de términos acuñados por la escuela expansiva: acceso a la educación, oportunidad de ingreso, capacidad de retención del sistema escolar, universalización de la educación primaria, analfabetismo funcional y posalfabetización, educación básica de adultos, tasa de repitencia, etc⁷.

En general, la educación tomó grandes dimensiones, y la expansión se hizo veloz y comenzó a incorporar a sectores sociales antes excluidos. En este contexto, el cuerpo de profesores se ensanchó considerablemente. En los años ochenta, el magisterio representaba un sector importante en el país: “había cerca de 200.000 docentes dependientes del Estado, con una participación en el gasto público del 20 %, convirtiendo a la educación en una de las principales fuentes de empleo de los colombianos⁸”. Desde entonces, el crecimiento del número de docentes ha sido constante: para el año 2017, había

⁷Alberto Martínez Boom. De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina. (Barcelona: Anthropos, 2004), 133.

⁸Hernando Gómez Buendía. “El magisterio y la política educativa”. En Sindicalismo y política en Colombia. (Bogotá: Cerec, 1986), 183.



317.655 docentes oficiales, de estos, 299.017 se desempeñaban en cargos docentes y 19.638 en cargos directivos; adicionalmente, 261.297 maestros tenían nombramientos en propiedad y el resto, 57.538 en nombramientos provisionales. De acuerdo con la matrícula oficial del mismo año, calculaba en 7.849.066 estudiantes, estableciendo un promedio nacional de 26.2 estudiantes por docente⁹.

Además de la anterior situación estructural de crecimiento de cobertura y su implicación en la contratación de docentes, debemos aclarar que las políticas educativas que se instalan en el ámbito nacional ejercen un impacto directo en el magisterio por varias razones. Sumadas a las anteriores disposiciones, el MEN dio a conocer el *Decreto 088 de 1976*, por medio del cual se modernizaba el sistema educativo colombiano. En este Decreto, una vez consolidada la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial, bajo un espíritu de descentralización, se estableció que el sistema educativo estaba compuesto por la *Educación formal* y la *Educación no formal*. De tal manera, de acuerdo a su espíritu:

La *educación formal* es la que se imparte dentro de una secuencia

⁹ Por lo demás, los últimos estudios también revelan que los docentes oficiales tienen un promedio de 47.4 años de edad. Su nivel de formación académica ha mejorado: el 91.9 % de los docentes tienen título profesional y 9% son normalistas y técnico o tecnólogos, el 41 % tiene título de posgrado. El 100% de profesores de secundaria tienen como mínimo un título profesional (incluidas carreras pedagógicas); esta proporción en primaria llega al 83.8 %. Así mismo el 42.2 % de profesores de secundaria tiene título de posgrado y el 37.4 % de los docentes de primaria tiene este título. El nuevo Estatuto docente, el Decreto 1278 de 2002, estableció que a mayor formación pos gradual mayor salario, lo que ha incentivado su capacitación (Consultar: Ángel Pérez Martínez, "Características del docente en Colombia". En Revista Dinero, 2 de noviembre de 2019).



regular de periodos lectivos, con progresión establecida de contenidos graduados de un periodo a otro; la *educación formal* conduce regularmente a grados y a títulos. Y la *educación no formal* es la que se imparte sin sujeción a periodos de secuencia regulada, no conduce a grados ni a títulos. La educación no formal podrá realizarse como complemento de la educación formal y será fomentada por el Estado (Art. 3).

Sin embargo, la verdad se halla en que el *Decreto 088 de 1976*, comprometía las políticas de formación docente en el sentido de que la educación formal comprendía, desde entonces, no sólo los niveles progresivos de la educación básica (primaria y secundaria), educación media e intermedia y educación superior, sino que dicha norma establecía, por primera vez, la *Educación preescolar* como parte de la educación formal, haciendo referencia al proceso educativo que vivían en el país los niños menores de seis años. También hace un reconocimiento explícito a la *Educación especial*, vista como aquella que se refiere a “los sobresalientes y a quienes presentan deficiencias físicas, mentales, emocionales, sociales o que tengan dificultades en el aprendizaje” (Art. 5). La educación especial, desde entonces, estaría integrada tanto a la educación formal y a la educación no formal, comprometiéndose el gobierno a establecer programas adecuados y a estimular iniciativas para promover la formación docente en este ramo, como también su investigación.

Las anteriores disposiciones que se desprenden del *Decreto 088 de 1976*, generaron la consolidación y el fomento de *Licenciaturas en preescolar y pedagogía infantil*, como también *Licenciaturas en educación especial*, a nivel nacional, siendo así, líderes en el proceso de formación en estos programas en la estructura moderna de las *Facultades de ciencias de la educación*, la Universidad Pedagógica Nacional, UPN, la Universidad de Antioquia, la



Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, UPTC¹⁰. Por lo demás, estas nuevas licenciaturas vinieron a complementar la labor que históricamente venían realizando las *Escuelas Normales*, cuyo objeto fundamental había sido la *formación de maestros* en primeras letras para la escuela básica primaria.

Es de aclarar que, en esta misma coyuntura, se dio un primer golpe a las *Escuelas Normales* mediante el *Decreto 1419 de 1978*, cambiando la denominación del título de *Maestro*, que históricamente ofrecían estas instituciones, por el de "bachiller pedagógico". El objetivo de esta disposición por parte del MEN, fue debilitar a las *Escuelas Normales*, fortaleciendo de paso y de manera estratégica, a las *facultades de educación* y buscar así, profesionalizar la formación docente a manera, ya no de normalistas, sino de licenciados.

Sin duda, las anteriores disposiciones del MEN habían dejado un balance agríndice en cuanto a la políticas de formación docente: por un lado, mediante el Decreto 088 de 1976, además de modernizar el sistema educativo, había establecido la pertinencia de dos nuevos programas de formación de licenciados en la facultades de educación, mediante las *Licenciaturas en pedagogía infantil y Educación especial*, sumándose a las licenciaturas que ya existían para la época, como lo eran: *Licenciatura en Matemática, Física, Química, Biología*,

¹⁰La primera norma que dicta disposiciones orgánicas para organizar lo que, posteriormente serían las Facultades de Ciencias de la Educación, cuyo objetivo sería formar licenciados especializados en un saber específico, es el Decreto 1990 de 1933, estableciendo que esta institución tiene por objeto la preparación de profesores para la enseñanza de distintas materias en los establecimientos de secundaria y la preparación de inspectores escolares y directivos de las escuelas normales, entre otras.

Ciencias sociales, Filosofía y letras, Lengua castellana e Idiomas.

Por otro lado, el MEN había dado el primer paso para lograr el desmonte de las *Escuelas Normales*, instituciones que desde 1978, dejaron de formar maestros normalistas, cuyo objeto era la educación del niño con bases pedagógicas y didácticas para la básica primaria, para entrar a formar, desde entonces, *bachilleres pedagógicos*, con un nivel de formación técnica.

El efecto del proceso de modernización del sistema educativo colombiano, en lo que respecta a la formación docente a finales de los años setenta del siglo XX, tuvo una doble intención: por un lado, fortalecer las facultades de educación y las licenciaturas, para formar al *profesor* —dueño de un saber disciplinar específico— quien se formaba bajo los preceptos del método científico, lo que le permitía garantizar la enseñanza; en segunda instancia, instrumentalizar al *maestro normalista* y saturarlo, como también debilitar a las pedagogías con uno de sus principales objetos de intervención, que es la educación del niño. Sin duda, el desmonte de las Escuelas Normales se trazaba como objetivo ver a la pedagogía como una técnica y no como una ciencia que estudiaba el desarrollo humano desde una perspectiva psicológica y antropológica para su educación.

En la actualidad, las normas que regulan las *Escuelas Normales*, además de la *Ley 115 de 1994*, es el *Decreto 4790 de 2008* del MEN, que establece los principios pedagógicos como las condiciones básicas de calidad que deben cumplir estas instituciones para formar educadores. En dicho *Decreto* se sustentan los principios básicos: *de educabilidad, la enseñabilidad, la pedagogía y los contextos*. Por lo demás, estos cuatro ejes se han constituido en consensos formativos de las Escuelas Normales las cuales, - a pesar de la

adversidad-, han fortalecido su presencia a nivel regional y han logrado en asocio con las *Facultades de educación* mantener unos acuerdos de política para la formación de maestros. Por lo demás, estas instituciones históricamente han demostrado fortaleza en el proceso formativo docente en lo que respecta a: un concepto de educación del niño, como también a los métodos de enseñanza, el estatuto que tiene la pedagogía como discurso y el contexto local y global que en la actualidad compromete la labor de la escuela normal.

2. Políticas educativas de los años ochenta: conductismo, administración del currículo y su impacto en la formación docente

Para este periodo, de manera implícita, las políticas educativas afectarían de manera directa las políticas de formación docente, en momentos en que el Estado colombiano, a través del MEN, se inscribe dentro del marco de las políticas de desarrollo en una propuesta de escuela de Norteamérica, estableciendo el ofrecimiento conductista norteamericano como el lineamiento a seguir en términos pedagógicos y educativos. Dichas políticas fueron el resultado del trabajo que realizaron los tecnólogos educativos de la Universidad de La Florida en Estados Unidos, a comienzos de la década de los setenta, dentro del marco del proyecto multinacional de la tecnología educativa de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo enfoque teórico y metodológico fue el diseño instruccional que, en última instancia, proponía un currículo y un plan de estudios administrado por el Estado.

Es en este marco de política educativa conductista que debemos valorar, de manera retrospectiva, dos decretos de aquella época; en primer lugar, el *Decreto 1419 de 1978*, que actualizó el concepto de *currículo* de acuerdo con los intereses económicos de la época, en el que la tecnología educativa se

constituyó en una posibilidad, y, en segundo lugar, el *Decreto 1002 de 1984*, que actualizó el concepto de *Plan de estudios* administrado por el MEN.

En primer lugar, el *Decreto 1419 de 1978* estableció el concepto de administración curricular que constituye, para la época, el marco legal para el mejoramiento cualitativo de la educación formal en los niveles de preescolar básica (primaria y secundaria), media vocacional e intermedia profesional. Este *Decreto* entendió por currículo el conjunto planeado y organizado de actividades, en el que participan alumnos, maestros y la comunidad para el logro de los fines y objetivos de la educación.

Desde entonces, se evidenció que el currículo es un espacio de tensión y lucha entre lo que busca establecer el MEN y lo que demandan los maestros, quienes reivindican la pluralidad, la diversidad, las diferencias culturales y regionales, las necesidades locales y el carácter situado de su práctica. Además, en términos de formación docente, el *Decreto 1419*, en su artículo 21, establece que:

La formación y capacitación del docente se hará en función del proceso educativo del alumno, por lo cual la estructura de los programas curriculares tanto para la formación, como para la capacitación de docentes deberá responder a la estructura de los programas curriculares para los alumnos... La capacitación y actualización hacen parte del ejercicio docente y tendrá por objeto asegurar el rendimiento escolar y la eficacia de la enseñanza y del aprendizaje (artículos 21 y 22).

En el marco de esta propuesta de administración curricular, en el fondo, lo que le interesa al MEN es influenciar el proceso educativo por medio de los aprendizajes, con el fin de formar obreros en el marco de la tecnología educativa. Lo que aprende el estudiante está determinado en el conductismo a



través de un proceso controlado —“la máquina de aprender” de Skinner—, por medio de la cual lo que se busca es la eficacia en el cumplimiento de las tareas.

El conductismo llevaba implícita la instrucción del enfoque sistémico para el diseño, implantación, conducción y evaluación del proceso de instrucción. En esta propuesta existía una estrecha relación entre objetivos, en términos de conducta o comportamiento y el análisis de tareas, como etapa básica en el diseño de la misma. Por lo demás, en esta propuesta de administración curricular, el maestro, el alumno y el currículo, son vistos como *insumos*, siendo una prioridad los aprendizajes¹¹.

En términos ideales, el conductismo partía del supuesto de que, en la medida en que se conquista el aprendizaje, se transforma la conducta, a la vez que se forman individuos no sólo eficientes sino también más inteligentes. De tal manera, es a la luz del *Decreto 1419 de 1978*, que se pasa de manera paulatina, de la tecnología educativa a la tecnología instruccional, en la que las principales universidades formadoras de maestros y sus facultades de educación se inscriben en dicha propuesta.

En tal sentido, no de manera gratuita los principales cuadros de la tecnología educativa y la tecnología instruccional a nivel nacional fueron formados por las facultades de educación de la Universidad de Antioquia y la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. Los directivos docentes capacitados por estas universidades de los colegios INEM (Institutos Nacionales de Educación Media), los ITAS (Institutos Técnico Agrícolas), y los CDR (Concentraciones de

¹¹Alberto Martínez Boom, Carlos Noguera y Orlando Castro. “Tecnología instruccional y tecnología educativa en Colombia”. En *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*, 131.

Desarrollo Rural), se constituyeron en la punta de lanza del conductismo, cuyo objetivo era fomentar los aprendizajes para formar a un individuo cuya vocación fuese eficiente en las tareas asignadas y el trabajo.

Por lo demás, la tecnología instruccional no solamente afectaría las prácticas pedagógicas y educativas que realizaban los profesores en la educación media de estas instituciones de carácter tecnológico, sino también, en el ámbito nacional, la formación de docentes a través de las prácticas de micro enseñanza. De tal manera, no sólo los profesores egresados de las facultades de educación de las universidades, sino también los maestros egresados de las escuelas normales tuvieron que “planear” las temáticas de trabajo en la escuela, acompañado del seguimiento de actividades semanales, como también formas de evaluar los aprendizajes.

Para esta época, el “parcelador” o preparador de clase se convirtió en la principal herramienta de la propuesta instruccional conductista, que afectaría la formación docente en Colombia, a través del control de la práctica pedagógica que el maestro realizaba en la escuela mediante la administración de unas temáticas, su preparación, la realización de actividades y, por último, el control y evaluación de las mismas.

En esta línea de discusión, debemos analizar el *Decreto 1002 de 1984*, por el cual se estableció el *Plan de estudios* para la educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media vocacional de la educación formal en Colombia. En esta disposición se consideró que el centro del proceso educativo es la persona y que la educación debía responder a las necesidades de los avances científicos y tecnológicos, como también a la integración de los centros educativos con la comunidad. Desde la perspectiva de esta norma, el *plan de estudios* se constituye en:

El conjunto estructurado de definiciones, principios, normas y criterios que, en función de los fines de la educación, orienta el proceso educativo mediante la formulación de objetivos por niveles, la determinación de áreas y modalidades. La organización y distribución del tiempo y el establecimiento de lineamientos metodológicos, criterios de evaluación y pautas de aplicación y administración (Art. 1).

El *Decreto 1002* de 1984, entiende por áreas de formación al conjunto estructurado de conceptos, habilidades, destrezas, valores y actitudes afines, relacionados con un ámbito determinado de la cultura, desglosada *en materias y asignaturas*. Así mismo, define como áreas comunes para la educación básica primaria: las Ciencias naturales y salud; Ciencias sociales; Educación estética; Educación física, recreación y deporte; Educación religiosa y moral; Español y literatura, y Matemáticas (artículo 5).

En la educación secundaria, además, se incluyen como áreas comunes la Educación en tecnología y la correspondiente a un idioma extranjero (art 6). En la educación media vocacional se continúan desarrollando las áreas de educación básica secundaria y se adiciona la Filosofía, como área común, y las áreas propias de las modalidades elegidas (art.8). En la educación básica primaria se trabajan 25 horas semanales y 1.000 anuales, y en la básica secundaria y media vocacional, 30 horas semanales y 1.200 anuales.

En general, las disposiciones propias del Decreto 1002 de 1984, terminaron de reconocer al docente como aquel sujeto responsable de sacar adelante el *Plan de estudios* y quien orientaba el proceso educativo a través de la administración del currículo que establecía el Estado. Por lo demás, este Decreto fue concebido como una reforma curricular de carácter conductista, que terminaba de instrumentalizar al docente y su práctica.



Es en este contexto que, en 1982, en un congreso de la FECODE, realizado en la ciudad de Bucaramanga se instituyó el *Movimiento Pedagógico Nacional* que, visto de manera retrospectiva, es un movimiento de intelectuales de la educación, la gran mayoría de ellos vinculados a las principales facultades de educación del país o a las universidades públicas, y cuya preocupación hacia los temas de la educación de los colombianos y la formación de maestros ha sido evidente. Debemos decir que el *Movimiento Pedagógico Nacional*, desde que se constituyó, se preanunció en oposición a las políticas educativas de la época, que de paso comprometían a la formación del docente y su práctica pedagógica.

De hecho, al revisar la *Revista Educación y Cultura*, que es el principal medio de difusión de conocimiento de la FECODE y del *Movimiento Pedagógico Nacional* —al menos en los primeros quince números—, evidenciamos cómo la pedagogía pasa al centro de la discusión, constituyéndose en un elemento consustancial en el proceso de formación de maestros.

La pedagogía, desde entonces, fue reivindicada en términos de su estatuto epistemológico y su historicidad¹²; la pedagogía fue reclamada además, como *un saber* consustancial a la formación de maestros con compromiso político¹³; la pedagogía fue reconocida como *un saber* propio del maestro *que podía*

¹²Olga Lucia Zuluaga. "El trabajo histórico y la recuperación de la práctica pedagógica". En *Revista Educación y Cultura*, núm. 3. (Bogotá: FECODE, 1985).

¹³Aracely de Tezanos. "¿Por qué un Movimiento Pedagógico? En *Revista Educación y Cultura*, núm. 1. (Bogotá: FECODE, 1984).

trascender la ciencia y la disciplina en la práctica de enseñanza¹⁴; la pedagogía fue definida como un discurso que hacía parte del campo intelectual de la educación¹⁵, e inclusive, la pedagogía se asumió como una disciplina de carácter reestructivo, la cual tiene un carácter humano, falible y comunicacional¹⁶.

En general, en términos de política de formación docente, “la pedagogía” pasó a constituirse en el centro de la discusión, desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, hasta la definición de la *Constitución de Colombia de 1991*. Sin duda, las discusiones que se dieron en el campo intelectual y académico sirvieron para definir y reorientar no sólo la política educativa en general, sino las reformas curriculares de las licenciaturas, en coherencia con la política de formación docente a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX. Por lo demás, dichas políticas de formación docente surgieron en el contexto social e institucional de las facultades de educación y sus intelectuales, para pasar luego a la esfera estatal como decisión de intervención pública para el magisterio en el ámbito nacional.

3. Implicaciones de la Constitución de 1991 en la formación docente

La Constitución de 1991, implicó grandes cambios para la vida de los

¹⁴Olga Lucia Zuluaga. Pedagogía e historia. La historicidad de la pedagogía. La enseñanza un objeto de saber. (Bogotá: Universidad de Antioquia- Anthropos, 1999).

¹⁵Mario Díaz Villa. El campo intelectual de la educación. (Cali: Universidad de Valle, 1993)

¹⁶Antanas Mockus, Cesar Augusto Hernández y otros. Las fronteras de la escuela. Bogotá: Editorial Magisterio, 1995.

colombianos, en términos democráticos, al recoger el sentir de la sociedad que, desde los años ochenta del siglo XX, había presionado por la apertura democrática, que en su momento se expresó en la descentralización, la participación y el ejercicio del poder local¹⁷. Dichas iniciativas a la postre, conllevan el origen de la *Asamblea Nacional Constituyente*, con el objetivo no sólo de crear una nueva Constitución, sino también de empoderar al ciudadano en todas las instancias, acompañado de los derechos civiles, políticos y sociales.

Este antecedente de época es importante recordarlo, porque el *Movimiento Pedagógico Nacional* que nació, en 1982, en las principales facultades de educación del país y que se fusionó con el movimiento magisterial de la FECODE, hizo parte de la constituyente en cabeza de uno de sus dirigentes, el profesor Abel Rodríguez. De hecho, los artículos de la Constitución de 1991, que atañen al derecho a la educación fueron discutidos con los líderes del sector educativo. Así mismo, podemos decir de manera retrospectiva, que la *Ley 115 de 1994*, conocida como *Ley General de Educación*, ha sido uno de los máximos puntos de llegada que, en términos normativos, ha conquistado el movimiento social e intelectual de los profesores en Colombia.

Las políticas contemporáneas de formación docente se desprenden de los preceptos que estableció la misma *Constitución de 1991*, como también por lo dispuesto en la *Ley General de Educación*, Ley 115 de 1994. Es en este ambiente democratizador que debemos ubicar lo presupuestado en el *Decreto 272 de 1998*, que en su momento estableció, entre otros aspectos, *la pedagogía como disciplina fundante en los programas de licenciatura*, acompañado de principios básicos como: la *educabilidad* del ser humano; la

¹⁷Absalón Jiménez Becerra. Democracia en tiempos de crisis, 1949-1994. (Bogotá: Editorial Planeta- IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2003), 143.



enseñabilidad de las disciplinas y saberes producidos; la *estructura histórica y epistemológica de la pedagogía* y sus posibilidades de interdisciplinariedad, y las realidades educativas nacionales e internacionales acompañadas de sus transformaciones con una incidencia directa en la escuela.

Al realizar un balance de manera retrospectiva, sin duda, el *Decreto 272 de 1998* evidenció, desde cierta perspectiva, un logro del *Movimiento Pedagógico Nacional Colombiano* que, desde el congreso sindical de la FECODE, en 1982, reivindicó la importancia de la pedagogía en el proceso de formación de maestros y profesores, que fueron reconocidos como intelectuales de la educación y trabajadores de la cultura.

Sin embargo, el Decreto 272, tuvo una corta duración debido a que fue derogado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, por su ministra de Educación, Cecilia María Vélez White, en 2003, quien, por medio del *Decreto 2566* — conocido entre los educadores como el “decreto de la desprofesionalización docente”—, abrió las puertas para que cualquier profesional ejerciera la docencia en el país.

Desde entonces, y de acuerdo con los parámetros de los últimos concursos, un profesional de cualquier área puede ser docente en la escuela. Por ejemplo, un abogado puede dictar clases de Ciencias sociales o Filosofía; una enfermera puede dictar Ciencias naturales o biología; los ingenieros de sistemas pueden dictar Matemáticas escolares, etc. La anterior iniciativa se dio bajo un principio burdo: “ese profesional debía recordar, primero, la manera como le enseñaron en la escuela hace décadas las materias, para luego enseñar a los niños de hoy”.

Este “decreto de desprofesionalización docente”, generó un ambiente de tensión y desmotivación en lo que respecta a las políticas de formación docente



en las facultades de educación en estos últimos años. Por lo demás, recordemos que éste era el panorama en el que se hallaban las facultades de educación más grandes del país, empezando por la misma *Universidad Pedagógica Nacional*, las facultades de ciencias de la educación de la *Universidad de Antioquia* y de la *Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja*, UPTC, y la Facultad de Ciencias y Educación de la *Universidad Distrital Francisco José de Caldas* de Bogotá.

En oposición a lo dispuesto en el *Decreto 2566*, en dichas instituciones se siguieron formando docentes bajo un principio de ética profesional, que el mismo MEN reconoció en los registros calificados y las evaluaciones de alta calidad que la gran mayoría de las licenciaturas de estas facultades ostentan.

Debemos aclarar en este punto que, frente a la despedagogización, promovido por el *Decreto 2566 de 2003*, hubo una respuesta de las Facultades de Educación del país. Para esta coyuntura, Miryam Lucía Ochoa, decana de la Facultad de Educación de la Universidad Externado de Colombia y cofundadora de la *Asociación Colombiana de Facultades de Educación*, ASCOFADE, fue la persona encargada de redactar la versión preliminar del *Nuevo Lineamiento de Calidad para las Licenciaturas en Educación en Colombia*, en momentos en que de los 708 programas de educación en pregrado, maestría y doctorado que tenía el país, 444 de ellos ofrecían el título de licenciados, y sólo 85 acreditaban alta calidad ante el MEN.

Finalmente, en el año 2015, se dio a conocer el *Decreto 2450*, en el que aparece ya no la pedagogía como disciplina fundante en la formación de licenciados, sino *la práctica pedagógica y educativa* como elemento transversal al proceso de formación de maestros y profesores, independiente al programa y saber específico en el que el sujeto se forme. Por lo demás, esta última reforma nació en el interior de las facultades de educación y recogió una preocupación



que ya se había hecho latente en las discusiones y en los análisis que los expertos venían realizando para esta época.

De esta manera, el *Decreto 2450* evidencia una lucha discontinua, desventajosa y, en apariencia, poco legítima entre la pedagogía y las disciplinas —entre la reflexión de la educación y la objetividad de la ciencia—. Esta tensión histórica y lucha desigual, en los últimos años, había logrado disuadir las políticas de formación docente en las facultades de educación, en beneficio ya sea de las disciplinas o de las profesiones.

Así, la *práctica pedagógica y educativa*, se constituyó, desde 2015, en un elemento consustancial independiente a cualquier disciplina específica en la formación de licenciados, que les permite conocer la escuela, las experiencias pedagógicas previas, vivenciar y enfrentar la pedagogía como una disciplina reconstructiva, falible y humana, en la que el buen maestro pone en juego su conocimiento pedagógico en las prácticas formativas, educativas y, en particular, en las prácticas de enseñanza.

Fuentes

Normas y decretos:

Constitución Política de Colombia de 1991

Decreto 088 de 1976, por medio del cual se moderniza el Sistema Educativo Colombiano y se dispone que este se encuentra compuesto por la educación formal y la no formal, acompañada de la preescolaridad y de la educación especial

Decreto 1419 de 1978, cambia la denominación del título de Maestro que históricamente ofrecían estas instituciones por el de “bachiller pedagógico” y



debilita su propuesta formativa dándole un reconocimiento de carácter técnico o tecnológico

Decreto 1002 de 1984, que actualiza el concepto de Plan de Estudios suministrado por el MEN y administrado por docentes

Decreto 2277 de 1979, por medio del cual se establece el primer Estatuto docente en Colombia

Decreto Ley 080 de 1980, por medio del cual se moderniza el Sistema de Educación Superior en Colombia

Decreto 272 de 1998, que establece los criterios de Acreditación de Alta Calidad para los programas de formación docente y reconoce a la pedagogía como la disciplina fundante en el proceso de formación de profesores

Decreto 1278 de 2002, que establece el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente

Decreto 2566 de 2003 (aún vigente), que habilita a un profesional de cualquier área para ser profesor de las diferentes escuelas y colegios públicos y privados del país

Decreto 4790 de 2008, Por el cual se establecen las condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria de las escuelas normales superiores y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2450 de 2015, por medio del cual se reestablece la práctica pedagógica y educativa como elemento transversal en la formación de profesores

Ley 111 de 1960, por medio de la cual se nacionaliza la escuela primaria en Colombia



Ley 43 de 1975, por medio de la cual se nacionaliza la escuela secundaria en Colombia

Ley 115 de 1994, actual Ley General de Educación en Colombia

Referentes Bibliográficos

Boneti, L. Políticas públicas por dentro. Buenos Aires: Clacso, 2017.

Gómez Buendía, H. "El magisterio y la política educativa". En Sindicalismo y política en Colombia. Bogotá: Cerec, 1986.

Hernández, C. A. "Reforma curricular: cientifismo y taylorismo". En Revista Educación y Cultura, núm. 2. Bogotá: FECODE, 1984.

Jiménez Becerra, A. Historia del pensamiento pedagógico colombiano. Bogotá: Editorial UDFJC, 2018.

_____. Democracia en tiempos de crisis, 1949-1994. Bogotá: Editorial Planeta- IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

_____, "Algunos elementos para la investigación en historia". En: Absalón Jiménez y Alfonso Torres. La práctica investigativa en Ciencias Sociales. Bogotá: UPN, 2004.

Martínez Boom, A. "Escuela para el aprendizaje o enseñanza para el pensamiento". En Revista Educación y Cultura, núm. 13. Bogotá: FECODE, 1987.

_____. (2004). De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina. Barcelona, Anthropos



Martínez Boom, A., Noguera, C. & Castro, J. O. "Tecnología instruccional y tecnología educativa en Colombia". En Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia. Bogotá: Editorial Magisterio, GHPP, 2002

Mockus, A.; Hernández, C. A., y Granés, J. Las fronteras de la escuela. Bogotá: Editorial Magisterio, 1995

Parson, W. Políticas públicas una introducción a las teorías y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso, 2007.

Pérez Martínez, Á. "Características del docente en Colombia". En Revista Dinero. Bogotá, 2019.

Ramírez, M. T. & Téllez, J. P. "La educación primaria y secundaria en Colombia". Bogotá: Documento del Banco de la República, 2006.

Rentería Rodríguez, P. E. Formación de docentes. Un reto para las escuelas Normales y las facultades de educación. Bogotá: Editorial Magisterio, 2004

Tezanos, A de. "¿Por qué un Movimiento Pedagógico? En Revista Educación y Cultura, núm. 1. Bogotá: FECODE, 1984.

_____. Maestros artesanos intelectuales. Estudio crítico sobre su formación. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional- CIUP, 1985

Torres Melo, J., Santander, J. Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá: Ediciones IEMP, 2013.



Vargas, A. Estado y políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1999

Zuluaga, O. L. "El trabajo histórico y la recuperación de la práctica pedagógica". En Revista Educación y Cultura, núm. 3. Bogotá: FECODE, 1985

Zuluaga, O. L. Pedagogía e historia. La historicidad de la pedagogía. La enseñanza un objeto de saber. Bogotá: Universidad de Antioquia- Anthropos, 1999.

Zuluaga, O. L. y Echeverry, A. "El trabajo histórico y la recuperación de la práctica pedagógica". En Revista educación y Cultura, núm. 3. Bogotá: FECODE, 1985